

新関西国際空港の諸課題

竹 内 正 巳

ま え が き

去る7月17日の航空審議会関西国際空港部会(第27回)において新空港の規模と位置について次のような答申議の決定をみた¹⁾。すなわち「関西国際空港は、大阪国際空港の廃止を前提としてその位置を泉州沖の海上とし、当面その規模を海上の国際空港として最小の単位となる長さ4,000メートルの滑走路1組(少なくとも300メートルを距てた2本の平行な滑走路)に長さ3,200メートル以上の補助滑走路を加えたものとする事が望ましい。ただし空港の正確な位置は、現地を詳細に調査したうえで決定さるべきである」。これが4年越しの審議の結論である。昭和46年10月13日に航空審議会に対して運輸大臣からなされた諮問は「関西国際空港の規模と位置」であり、諮問理由としては「関西における航空輸送需要の増加に伴い大阪国際空港における航空機の離着陸回数は年々増加し、航空機材の大型化等の対策を講じて、昭和50年代初めにはその限界に達するものと予想される。現在の大阪国際空港はその立地条件からみて、拡張により能力を増加せしめることは困難で、関西地区に新しい空港を早急に建設する必要がある」と述べている。したがって運輸大臣の諮問においては、現国際空港と新空港の併用を予想し、両者の空域の関係や輸送における分担関係を想定して新空港の規模と位置が答申されることが期待されていたといえる。事実審議会も当初はそのような前提にた

1) この答申案は7月31日の第28回部会で最終的審議をおえ、8月13日の航空審議会での審議を経て、同日運輸大臣に答申された。

っての審議を進めてきた。ところが昭和48年夏、総務小委員会に答申案の作成がゆだねられ、討議が重ねられていく過程で、大阪国際空港（通称伊丹空港）の廃止を前提として新空港の建設を考えざるをえない条件が強まり、それを答申の主文に織り込むこととなった。この問題は従来の航空需要予測や大阪空港周辺整備の問題とも密接につながってくる問題で、今後の審議においてもまた答申を受けた政府での取り扱いに際してもおそらく種々論議を呼ぶこととなろう。

また公害のない空港づくりということが万人の願いであり、審議会もその方針のもとで審議を進めてきた。陸上から5キロメートル以上離して海上空港を建設すれば、現在大阪空港周辺を悩ましているような問題は殆んど解決するとの確信をえて、部会ではその建設の可能性や環境上の諸条件の検討を行った。そして位置決定に際しても利便性よりも安全性と環境条件とを重視する方針のもとに審議が進められ、最終的には委員会の投票によって泉州沖に位置決定をみるに至った。候補地が決定すれば環境条件や安全性についてのより一層具体的検討も可能となり、地域社会の条件に適合した空港づくりが具体的に検討されねばなくなる。ことに国際空港のような大型プロジェクトは地域社会の性格を大きくかえ、新しい環境をつくり出すものとして機能してくる。新しい空港都市づくりの一環としての空港の建設とその運営を考えていくということが必要となってくる。公害のないということの意味をどう理解し、それについての住民の共通の理解をとりつけ、その条件を満たす海上空港建設の具体的プランの作成に早急に取り組んでいかねばならない。これらは答申を受けた運輸省が当然なすべきことであるが、現在の役所の機構では飛行場づくりはできても、空港、ことに空港の機能をより多く地域社会の発展に寄与せしめうる空港の建設、空港コミュニティの一環としての空港づくりは困難である。地域社会に融合した空港づくりは地域住民の切なる願いである。公害のないということは必要条件であっても、地域社会に空港を持ち込むための十分な条件ではない。

私は航空審議会臨時委員として、関西国際空港部会の審議に加わるほか、総務小委員会委員として答申原案の作成のお手伝いをしてきた。泉州沖に候補地が決定したことによって私の役割は一応終わったかの如くであるが、新関西国際空港の問題は終わったのではなく、答申をもってスタートする訳で審議の過程を振り返りながら、前述のような点について、①大阪国際空港の取り扱い②需要予測の考え方③公害のない空港とは、④候補地選定、⑤新しい空港都市建設の順で問題整理をしておきたい。それは今後の空港建設にとって極めて重要な問題であり、その処理を誤ると成田空港の二の舞を演ずるおそれがあるからである。

1. 大阪国際空港の取扱い

答申主文に現大阪空港の廃止をうたうか、うたわないか、うたうとすればどういう表現がよいかについては最後まで論議が闘わされた。ことに田中首相が参院選応援の為に大阪を訪ねた際の記者会見での「撤去は考えていない」という発言があった前後、たまたま小委員会が2回程予定通り開かれなかったため、あらぬ憶測まで飛び出し政治的にも問題にされるおそれが生じた。こういう条件下で答申案はその本文に「大阪国際空港の廃止を前提として」という巾のある表現をしたため各人各様の解釈が成り立ち、今後この問題をめぐって種々論議が闘わされることとなろう。しかもこの表現の意味を明確にするのが答申の説明書である筈であるのに、そこでも新空港は「大阪国際空港の機能を代って受けもつ能力を具えたもの」として建設され、それとの関連で「新空港の機能が十分に発揮されるようになった時点で廃止することを前提とする」という同義語が使用され、常識的には廃止になると解釈できそうだが、主文と同じ表現で極めて歯切れが悪い。10年後、15年後のV T O LやS T O Lの発達、低騒音機、低騒音離陸方式の開発等を考慮すれば、現空港でも公害からのがれながら使用できる可能性も充分考えられる。大都市が複数の空港をもつのは世界の常識で、八尾空港のもつ機能をも大阪空港に

もってくることをも含めて問題を考えねばならないという主張も強い。そうだとすれば内村書簡²⁾のように、完成の段階で「撤去をも含めて検討」すればよいではないかという意見もでてくる。また撤去を新空港建設の現地接衝のきめ手として政府や府県の手に残しておいた方がよいというような政治的考慮からする存続論もある。しかし小委員会全体の空気としては、運輸省が今まで大阪空港の取扱いを曖昧にし、真剣に取くんでこなかったことから訴訟問題も起こり行政不審を強める結果となった。大阪国際空港周辺の状況、住民感情からみて「廃止」の文字を織り込み、それを約束する表現をしない限り住民の行政不信をやわらげることもできない。しかもそれが新空港建設促進にもつながるという意見が強かった。しかし部会全体の意嚮を考慮すれば、巾のある最大公約数的表現として「廃止を前提として」という程度の表現がよからうというので妥協の産物として生れてきた表現である。それだけに今後の審議においても、答申後の当局の取扱いに際しても論議が繰り返されることとなろう。伊丹空港が国際空港に指定されたのは昭和34年で、その時から大阪国際空港と称せられるようになったが、国際空港とは名のみで、A滑走路(1,828m)1本をもつに過ぎなかった。昭和45年の万博を機会にB滑走路(3,000m)が追加されたが、国際空港としての機能は極めて不十分であるうえに、空港の面積そのものは300万平方メートルに過ぎず、本格的な国際空港が必要とする空港面積からいえば少くともこの5倍以上の面積が必要である。したがって例えば、大阪国際空港におけるWECPNL(加重等価騒音レベル)別の面積、人口を答申説明書から拾い出してみると次の如くで、数十万人の人口が空港内に住んでいるに等しい状況である。

大阪国際空港における騒音レベル

地帯別面積、世帯数、人口

(昭和47年4月現在 単位 WECPNL)

2) 昭和48年7月9日付の内村航空局長の伏見伊丹市長宛文書。

	90以上	85以上	75以上
面積（平方キロメートル）	4.7	15.0	63.0
世帯数	11,400	33,200	179,000
人口（人）	38,000	111,000	601,000

新空港が完成するまでは、現空港を使用しなければならないから、音源対策低騒音離着陸方式の開発、使用回数制限等に期待するほか、空港周辺整備機構による騒音対策（総費用5,000億円）の実施に万全を期すべきことを答申の説明書はうたっている。しかし昨年11月に制定された環境庁の航空機騒音の準住宅地における基準³⁾ 75WECPNL を基準として考えても、63平方キロメートル、60万人以上が基準値以上の地域に入る。これは空港面積3平方キロメートルの21倍で、85WECPNL以上をとっても空港面積の5倍、人口にして11万人がその範囲内に住んでいる。空港設計の仕方如何によるが、空港面積を5倍にし、空港直下10キロメートル内外にわたって空地を設け、或は特別の防音施設を施しても現空港では騒音公害からのがれえないばかりか、大都市の上空を大型機が飛び廻ることからくる不安からものがれることはできない。このような条件のもとで不十分な騒音対策しか行わず、しかも将来航空需要がのびたら依然として伊丹を使用したいという考え方では住民は不安で仕方がない。はっきり撤去と言ってしまえば周辺整備機構に出す5,000億円の金を大蔵省が出ししぶるかも知れないというような自主性のない運輸省であるとすれば、新空港の建設以前に大阪空港撤去運動が熾烈化して収拾がつかなくなるおそれがある。周辺整備事業の歩みをみても、また公害訴訟が控訴審にまで持ち込まれて争われ、住民との対立が激しくなって行政不信がますますつのっていきつつあることからいっても、大阪空港廃止をはっきりうたわねば行政不信の故に進むべき建設も進まないこととなる。廃止の公

3) 環境庁の航空騒音にかかわる環境基準（同庁告示154号48, 12, 27）参照。

約があってこそ、住民は我慢しておられるということを強調しておきたい。

2. 需要予測の考え方

関西国際航空部会は、政府の第2次空港整備計画の需要予測を前提として関西に国際新空港が必要であるとし、それを基礎として種々の論議を行ってきた。これに対して一部では需要予測の数字は水増しされたものであり、もし航空運賃の20%安ではなく、20%高として推定すれば航空輸送需要は増えるどころか46~47年の実績を割るから、新空港建設の必要性はないという主張もなされた⁴⁾。しかし輸送需要の予測については種々の見方があるし、現実に関西線等では空港の条件から各国の乗入れの要求をみたしえない状況にあるのが現状である。関西のおかれている環境、とくにアジア、中国、ソ連との関係からみて、本格的な国際空港の必要性のあることは否定しえないし大阪空港周辺の現状を解決するためには新空港をつくる以外に方法はないという点では委員の意見は一致していた。しかし需要想定についてはもっと別の視点から検討する必要がある。交通体系全般の中で航空輸送を位置づけるとともに、他方では空港の能力に合わせて輸送需要そのものを抑制するという方法も考えざるをえない段階にきているのが日本の現実であるからである。したがって私としては関西国際空港紛争学生連盟（空学連）の質問「審議会、とりわけ今回の総務小委員会にどのような立場で、いかなる見解をもって参加したか」に対して回答⁵⁾したのと同趣旨のことを部会長に建議したが、需要抑制というような問題は議題として取りあげられるに至らなかった。そこで述べたことは「運輸省は、新空港も大阪空港もいっぱいになるという想定のもとに新空港の規模や位置を諮問しているが、需要の想定自体に

4) 日本科学者会議空港研究会著「日本の空港と関西新空港」第3部、第2章、大規模な新空港は必要か（306頁以下）参照。

6) 空学連との文書によるやりとりや、討議の概要については本文5節「新しい空港都市建設のために」の項にのべてある。

問題がある。さらに環境問題がこれだけ重大化してきている今日、大阪空港をどうするかをはっきり決めずに新空港を切り離して考えることはできない。したがって安全性、環境保全、経済性を含めて検討のうえ、関西で受け入れ可能な規模の空港（この段階ではワンセットの単位で、大阪湾内14万回、播磨灘18万回という数字がでていた）を前提として、それに併せて需要の抑制を考えるべきである。大阪空港については公害対策を強化しながら、これ以上便数をふやさないという方法で新空港完成まで進み、新空港完成の時点では廃止することがのぞましい。たとえ存続するとしても小型機の空港としての使用だけを認めるべきであるという提言であった。ところが第2次空港整備計画の昭和60年5,200万人の航空需要に全面にこたえたとすれば、大阪空港の廃止などは考えられないし、廃止を前提とすれば思い切って播磨灘に建設するか、大阪湾内に当初から2倍の規模で建設するしかないこととなる。しかし播磨の単独使用は距離が遠いし、大阪湾でいきなり2倍の規模の空港を構想するのは技術的にも環境的にも問題がある。この辺のつめをどうするかを検討しつつあった過程で第3次空港整備計画のための試算が行われた。その結果、需要想定が約半減し新空港が建設されれば、それだけで昭和60年の航空需要に充分応ぜられるという見通しがつくようになった。

関西航空需要実績と予測

	昭和46年	昭和47年	昭和60年	
			第2次計画	第3次計画
旅客(万人)	952	1,011	5,200	2,570
国内線	880	912	4,000	1,470
国外線	72	99	1,200	1,100
発着回数			271,000	124,800
国内線			200,000	66,400
国外線			71,000	58,400

第2次計画と第3次計画の輸送需要予測が大きく喰い違った最大原因は、運賃の想定が第2次計画の予測では国鉄の80%（2割安）であったものが、第3次計画の予測では国鉄の120%（2割高）に変更されたためである。この想定はコストを中心に考えられたもので、運賃政策によって航空需要を抑制するというような意図はない。このほか第2次計画の予測の前提となった昭和60年のGNPは200兆円であったものが、第3次計画の予測では180兆円となったことや、関西では四国及び九州までの新幹線の開通の影響が特に大きいなどが、第3次計画における需要予測が第2次計画に比して著しく低くなっている原因である。また候補地別空港能力は新運航方式（マイクロ ILS エリア、ナビゲーション）をとれば、泉州沖、神戸沖ともに年間15～16万回、播磨沖19～20万回で、第3次計画の昭和60年の想定発着回数を上廻っている。もしこの想定が正しいとすれば、大阪空港の廃止も比較的容易になる。そして需要想定がたとえ狂うとしても、空港の能力に合わせて抑制するということとを約束するか、その場合における拡張、或は新設についてはっきりした方針を打ち出しておけば地域住民の協力の姿勢は可成りかわってくるであろう。需要の推定が明確でないうえに新空港能力の限度を越える需要はこれを抑制するという方針が明確にされていないと、需要が想定を上廻った場合は再び大阪空港を使用するという考え方がでてくるのではないかという不安が抜けないと思われる。特に前述のように「大阪空港の廃止を前提として」というような表現が使用されているから、一層不安を感じることとなる。さらに大阪空港を使用しないことが明確である場合においても、需要が増大した際に泉州沖空港を拡張するのか、新たに播磨灘沖等に新設するのかを明確にしておくことが望ましい。拡張の場合は空港設備のほか、アクセスその他関連施設の拡張が必要であるというだけでなく、環境問題についても2倍の規模となると問題は簡単ではなくなるからである。それだけに一層のシビヤーさと同時にゆとりある計画が要求されることとなる。住民の感情からいえば、最小単位の新空港の建設だけでも不安が多いのに将来2倍の規模への拡張も

予想されるということになれば一層多くの抵抗を生むおそれがあるから、方針としては需要が能力を上廻るようになれば別に新空港建設を行うという方針を打出すことが望ましい。複数の空港のあることが大都市圏経済の巾広い開発を計るうえからものぞましい。この場合、空域の関係から神戸と播磨、神戸と泉州の両立は困難で、泉州と播磨が両立可能となる。拡張方式をとるか、新增設方式をとるかは候補地の選定にも重要な意味をもつ。そして播磨を新国際空港の候補地とすれば需要が想定を上廻っても可成りの年月をこなせるが、関西空港はその性格からみて国内空港としての色彩も強い。都心からの距離の関係からいって、播磨沖の場合には、大阪空港の廃止が困難で、大阪空港との併用を前提としなければならなくなる。拡張或は新增設の必要性が起こるのはそれ程遠い将来の問題ではない筈だし、新空港建設に関連する都市づくり計画のなかにも当然織り込んで考慮しておかねばならない問題である。答申主文では「規模については航空需要が再検討されている現在、国際空港として最小の単位となる滑走路1組で足りるかどうかを早急に決定することは難しい。しかしながらこの空港の必要性にかんがみ、さしあたり緊急に整備さるべき最小の規模として、互いに補い合う2本の平行な滑走路1組に横風用の滑走路1本を加えたものとすべきである。なお、今後航空輸送需要の見通しが明らかとなれば、関西地区においてさらに滑走路1組を必要とする場合も考えられるが、本答申と時点を異にする問題であるので、ここでは触れないこととする」と極めて歯切れの悪いものとなっている。オフィシャルな需要推定の数字がなく、また大阪空港を公害の悩みから救うには一日でも早く新空港の建設決定を急ぐ必要があるという気持ちはわかる。海上国際空港としてワンセットの最小の規模のものを取りあえず作るという考え方が強くにじみでたのはやむをえないとしても、輸送需要についてどう考えるかは（抑制を含めて）極めて重要であるし、また拡張するか新設するかは極めて重要なことである。候補地決定後の計画調査の段階で拡張の可能性を充分検討するほか、拡張と新設との優劣比較を広い立場から行っておく必

要がある。

3. 公害のない空港とは

公害のない空港ということが新国際空港づくりにおける合言葉となっており、答申主文においてそれを力説するほか、答申説明書においても第3章「新空港と環境保全—公害のない空港の建設は可能か」を設けて、特に詳しく検討した後、「関西国際空港としての海上空港は航空機の運航に伴う環境破壊をなくし、新たに生じる環境への影響を最小限にするものと確信する」と結んでいる。公害のない空港は理想であり、悲願であるにしても、公害絶無の保証は現実には困難である。地元の首長等の「関西にも公害のない空港を国の責任において早急につくれ」⁶⁾という意見に対応するものとして意識的にか無意識的にか「公害のない空港」という表現が使用されたともいえる。人間の日常生活や健康に影響のない程度の騒音や大気汚染等をどの程度とみるかについては種々議論がある。当初特に問題となったのが騒音であったため、そこでは一応70ホーンを目標基準値として数回にわたる試験飛行による調査結果を基として種々の検討が行われた。その結果海上5キロメートル以上離せば陸上での騒音は概ね70ホーン以下におさまるから、部会としては住民の生活や健康に支障のない空港づくりが可能であると判定した。その後48年11月に環境庁が決定した騒音基準がホーンではなく、WECPNLによって示されることとなったため⁷⁾、昭和60年における使用機、空港能力一ぱいの発着回数の時間帯別構成、滑走路方向別構成を想定してコンター図を描く作業が行われた。その結果70WECPNL予測コンターは泉州沖、神戸沖、播磨沖何れの場合においても全て海上に収まるということが明らかとなった。なおこの騒音コンター図作成に当っては、新運行方式（マイクロILS、エリア・ナ

6) 昭和46年9月23日の大阪、兵庫両県知事、大阪、神戸両市助役の四者会談による確認事項。

7) 注3)と同様。

ビゲーション) が採用可能になるという想定がなされている。そのことは発着回数を増やすこととなっているし、空港能力限度一ぱいの発着を見込んで計算されているから予測騒音コンターとしては実際よりは可成りの範囲が広がっているとみて差支えない。このようにして作成された 70WECPNL コンターが各候補地とも可成りの巾をもって海上に収まるということは、陸上での騒音被害は殆んどネグレジブルなものと考えてよい。ただ従来70ホーンを目安にしていたものが、70WECPNL に替わったことについては、人々に納得のいく説明が必要である。ホーンが瞬間的な音の高さであるのに対して、WECPNL は音の波の持続期間毎の等価加重平均値として示されるから両者は性質が全く異なる。瞬間的な高さが何ホーンとなるかということは別問題である。この辺を充分納得がいくように説明する必要があるし、新運航方式についても充分説明して納得がいくようにする必要がある⁸⁾。

ところで騒音については可成りの日数をかけた検討が行われたが、大気汚染については航空機、自動車(アクセス用)、とも全体としての汚染寄与率が大きい数値でないという理由で騒音ほど真剣に検討されなかったうらみがある。ことに仮想汚染物質の散布による現地実験については回数も少なかった。複合汚染のおそれがあるから総量規制という考え方をとらざるをえないであろうが、そうなれば候補地決定後、さらに詳しく検討する必要がある。その

8) エリア・ナビゲーション・システム (Area Navigation System) は、現在の飛行では VOR/DME を点と做して、これを結ぶ線を航空路としているのを、VOR/DME の発する方位/距離情報を機上に新たに小型電子計算機を塔載して、VOR/DME から離れた位置を算出して VOR/DME を面的に利用して多くの航空路(トラック)を設定させようとするもので、航空路のみならず進入路の設定も可能である。

MILS (Microwave Landing System) は現在の ILS が滑走路延長上特定の仰角(グライドスロープ角度)をもった1本のビームを発射し、航空機はこのビームに乗って進入するのに対して MILS は仰角、方位とも広い範囲にわたって多数のビームを発射することにより、航空機は自己の必要とするビームを任意に選んで、直線、曲線いずれの進入をも可能にするシステムである。しかしいずれの方式も現在実験段階で実用化にはまだ可成りの年月を要するが、運輸省は5年以内に実用化するとみている。

他海上空港をつくることによる潮流の変化や水質の汚濁、建設中のにぎりの拡散防止、埋立土の採取と運搬に伴う建設公害等は一応の検討がなされているか、何れも候補地比較の便宜のためのもので、決定をみた候補地の実態に即して詳しい調査が行われねばならない。したがって審議会も決論として「以上、海上空港について環境保全と建設技術の両面から検討を加えてきた。環境保全では、まず航空機騒音の点で海上空港がまさしくその被害をさける最善の方法であることを確認した。また空港に起因する大気汚染についても、環境基準を充足することがわかった。しかも陸上の空港と比べ周辺地域に及ぼす汚染の量や濃度は遙かに小さいという利点がある。しかし空港の候補地によっては現在の汚染濃度が既に環境基準を越えている場合があり、この点で候補地の差が出てくる。またこの問題は総量規制の観点から論じられねばならない面が残されている。潮流の変化については影響はゼロではありえないが、潮流のパターンを変える程のものではない。海水汚染についても空港の寄与率は小さいが、瀬戸内海浄化の方針に沿って空港からの排出を極力少なくするよう努力すべきである。最後に土砂の採取については地域の総合計画に従った土取跡地計画とかみ合わせることが最善であり、空港に対する地域の理解と協力を得る必要がある。建設技術面については……いろいろ検討した結果埋立工法を条件とするのが最適と思われる。……どのような設計を行うかは実施機関が検討すべきものと考え。」として本節冒頭の引用文で結んでいるから、大筋において公害問題のおこるおそれのない空港の建設が可能なのであるが、さらに決定した候補地の実態に即して調査する必要があることを答申書自体も強調している。騒音調査にしろ、海底の地質調査にしろ、審議会での検討に必要な調査が地元の現地調査の拒否や妨害によって充分行われえなかったことを考慮すれば、「公害のない空港」建設についての現地説得が必要となるが、それは単に技術的な面についての説明だけでなく既述のように環境を優先して考えるという確固たる信念のもとに、必要とあらば需要抑制のための諸手段もとるということを明確にする必要があると思

われる。この点については既に述べたところであるが、「Birds Today, People Tomorrow, (鳥は今日死んだ, 明日は人間が)」が現実の問題となってきた現況のもとで、関西に新空港をつくるとすれば、総量規制を前提として問題を考えねばならない。それは当然規範化された生産, 規範化されて消費を前提として閾値的な環境容量の枠内に汚染がおさまるように生産消費をおさえていかねばならない。そのためには需要抑制を航空需要にもあてはめていかざるを得ないものがある。泉州沖に空港候補地が決定された上は、具体的には大阪南部における環境容量の中で問題を再検討していかねばならないが、この際南部大阪の産業構造をどう改編し、臨海工業地帯の再編整理と空港建設に伴う産業再編効果とからみ合わせて公害要因をできるだけ減らすという方向を考えねばならない。しかしこのことは国全体としての産業構造政策、わけても資源節約的、知識集約的なものへの産業構造の改編、耐久性のよりよい良質な商品のより少ない消費で、より豊かな生活を楽しみ文化的な生活へ指向できる消費構造へと導いていくにはどうすべきかという問題にまで遡のぼって考えねばならない。こういったことを前提としながら、航空需要についてはそれが現実に運輸政策や航空会社や観光企業の戦略によって誘発され、利用者側も余暇時代の大型レジャーとか、マスコミその他におどらされて自主性のない任意需要を増大せしめていっているという現実を自制しなければならない。このまま放置すれば、需要はいたずらに増大することになるからである。したがって直接規制のほか価格のメカニズムを利用して需要抑制をするため、例えばコストには関係なく、国内では500キロメートル以下の短距離運賃は1万円、500~1,000キロメートルの中距離は2万円、1,000キロメートル以上の長距離は3万円という風に、政策的運賃を採用するということも1つの方法である。規範化された生産消費をどうつくっていくかは制度的な問題として考えねばならないから、国の政策や運輸行政の在り方の中で問題を考えねばならないが、そこで問題となるのは交通体系とか運賃や賦課金とかの価格メカニズムを活用しての需要抑制方法とその効果である。

これらの点については関西国際空港部会の問題でないというので部会での論議の対象にはならなかったが、航空審議会自体としては当然とりあげていかねばならない問題である。

4. 候補地選定における問題

候補地の選定に当っては、淡路島は環境面から問題があるとしてこれを除外して、泉州沖、神戸沖、播磨沖の三地点について、(1)利用の便利さ、(2)管制・運航、(3)環境条件、(4)建設の難易、(5)既存擁益との調整、(6)地域計画との整合、(7)開発効果の7つの項目について委員の投票によって、項目相互のウェートづけ（合計1,000点）と、各項目について10点満点つまり理想的な状況と思われるものを10点とし、それとの比較で各候補地それぞれについて項目毎に採点し、前述のウェートを乗じて総点（加重されたままの数字の合計）を算出するという方法で行われた。ここでは理解しやすいように総点ではなく加重平均した数値でしめしておこう。

ウェートならびに項目別採点（各項目とも10点満点）

	ウェート	泉 州	神戸沖	播磨沖
(1) 利用の便利さ	217	8.21	8.94	5.62
(2) 管理・運航	199	8.09	7.29	9.12
(3) 環境条件	188	8.41	7.00	8.29
(4) 建設	124	7.82	7.00	8.53
(5) 既存擁益と調整	89	8.52	6.68	6.18
(6) 地域計画との整合	92	8.65	6.53	7.79
(7) 開発効果	91	8.50	6.44	7.50
(計又は加重平均)	1,000	8.27	7.36	7.60

試みに各項目を細分して順位採点してみれば、次の如くなる。したがって、各項目別の採点は概ね妥当と思われる。

候補地項目別細目順位採点

	泉州沖	神戸沖	播磨沖
(1) 利用の便利さ	②	①	③
都心からの距離	2	1	3
ターミナル機能	2	1	3
利用度の相違(伊丹=100)	2(88%)	1(85%)	3(55%)
(2) 管制・運航	②	③	①
気象条件	3	2	1
空域	2	3(明石架橋)	1
進入・出発	3(横風)	2	1
処理能力	2	2	1
(3) 環境条件	①	③	②
騒音	1	70WECPNL コンタ 垂水, 岩屋に接す	1
大気汚染 (NO ₂ -0.02ppm)	1(0.006) 泉 北	3(0.040) 灘 区	2(0.036) 高 砂
(4) 建設	②	③	①
海象条件	2	3	1
気象条件	2	2	1
施工の難易	2	2	1
アクセス施設	2	3	1
工費	3	2	1
拡張の容易さ	2	3	1
用地造成	3	2	1
維持	2	2	1
(5) 既存擁益との調整	①	③	②
海上交通	1	3	2
避難泊地	2	3	1
漁業	2	1	3
(6) 地域計画との整合	①	③	②
土地利用	1	3	2
供給処理	2	2	1
道路計画	1	2	1
鉄道計画	1	3	2
(7) 開発効果	①	③	②

開発可能性	1	3	2
既存集積効果	2	1	2

このような投票結果や数字で正確に表現できない諸要素についての諸検討も行った結果、部会としては、一応つぎのと通りの合意をえたことが答申説明書に要約記述されている。「神戸沖は、利便性は高いが、背後は既に過密地域であるため、地域計画との整合、環境保全上、船舶航行上等に問題がある。播磨灘は空域上及び建設技術上からみて、他の候補地と比較して優れているが、京阪神都市圏から遠く大阪国際空港の機能を代って受けもつこと及び瀬戸内海漁業への影響が大きいことに難がある。泉州沖は、利便性が神戸候補地について高く、更に環境問題、既存擁益との調整、地域計画との整合、開発効果などの点が優れている。このような各候補地の特徴が投票結果に反映しているので、新空港の位置を総合評価すれば、泉州沖候補地が最も望ましいと判断できる」と結んでいる。

実はこの評価にあたって、項目別の横への比較は何とかできるが、項目別ウェートをどうつけるかということが大きい問題となった。当初前記7項目の外に、自然条件と地元の受け入れ体制を加えた9項目であったが、自然条件は何れかの項目に分解されうるとの理由ではふかれ、地元受け入れ体制は政治的な問題がからんでくると、建設方式の如何とも密接に関係するものであるとの理由で除外され、純技術経済的条件を中心に評価、採点することとなった。さらにこのウェート付けにおいて大阪空港との併用を考えるならば、利便性のウェートは低くてもよいが、大阪空港を撤去し、新空港の単独使用を前提としてウェートづけを行うとなれば、利便性のウェートが極めて大きくなければならない。また開発諸効果も長期でみるか、短期でみるかによってウェートづけ方がことになってくる。大阪空港の併用を考えないという空気のなかでの評価であったため、利便性のウェートが最も大きく、安全性(管制・運航)と環境条件とがこれについて高く、建設の難易等経済性に関連する諸項目のウェートが低くなったように見える。しかし利便性を含めて建

設以下の諸項目は経済性や地域社会との融合に深い関係をもつ項目であるという意味では、全体として経済性への配点ウェイトが高く、安全性と環境条件への配点が低かったのではないと思われる。

5. 新しい空港都市建設のために

公害のないことは空港建設のための必要条件であるが、十分な条件であるとはいえない。答申主文の第1章審議の基本方針に「空港とその周辺地域との関係については、これまで空港は概してその周辺地域と係りなく計画されがちであった。しかし空港の大型化と最近の社会情勢はこれを許さず、両者の調和ある発展を図ることが強く要求される……構想の段階から周辺地域社会との調和をはかることが極めて大切であることを認識しなければならない。空港が周辺社会に受け入れられるためには、空港の立地が周辺地域に与える影響をあらかじめ十分に分析し、空港を地域社会の一要素として組み込んだ総合的な地域計画が策定されねばならない」としているのもこれがためである。つまり飛行場と空港は同意語ではなく、また国際空港というような大型プロジェクトは地域の経済的、社会的環境を基本的にかえていく性質のものであるから、その推進が可能となる特別の仕組のもとに建設運営されねばならないし、空港周辺地域社会との完全な融合がはかられねばならない。すなわち空港を地域の環境に適合せしめてつくるということだけでなく、地域計画の一環としての空港を組み込みうるように、地域計画そのものを打ちたてていく必要がある。この点については審議の段階でしばしば論議され、地域計画との整合が投票項目の一つともなっているが、当局によって提出された空港周辺地域の地域計画は、空港の有無に関係なく作成された各地域の計画である。また大阪空港は、アジア並びに中国、ソ連との経済交流の促進に大きい関係をもつであろうし、そこでは内陸工業地域も多いから、航空貨物のもつ意味が大きい。私はそれについての需要予測を要求していたが、遂にそれに関係する資料はえられなかった。候補地が決定した段階では、空港

を含めた空港周辺都市の地域計画のマスタープランづくりからはじめねばならないといえる。関西空学連が私に対して教育者、研究者として審議会とりわけ総務小委員会にどのような立場、いかなる見解をもって参加したか、小委員会は地元受け入れ体制を抜きにして「技術的な点だけを中心に検討して答申を出すこととなっているようだが、住民無視も甚しいではないか」という質問をうけ、前後2回の文書による回答と3回にわたっての討議でのやりとりを行ったが、そこでの回答や応答がこの問題について私の考え方を素直に表明していると思われるから要約してみよう。私が委員となったのは、私が多年地域開発問題を取り扱ってきた関係上、専門知識を社会に役立てることができればよいと考えたまでのことで、他意はない。ことに審議会のメンバーは、関西に土地勘のない人が圧倒的に多いが、小委員会では土地勘にもとずく判断が要求されるし、地元の意見をきかれることも多いので、地元側の事情を知っている地元委員は3名とも小委員会に加わっていることを説明した後「地元の受け入れ体制が比較項目から除外されたことに対して深い疑惑と不信の念をいだいているようだが、この問題は国の姿勢と密接に関係してくる問題であり、また、政治的判断も必要な問題であるから、小委員会の採点からは除かれた。少くとも他の項目とは同列において論ずべき性質のものではないので除外したので、それはこれを軽視・ネグレクトした意味ではない。ただ受け入れ体制をどう判断評価するかということになれば、客観的な基準はないから、答申原案ができた段階で地元側の意見をきいて最終答申において、修正すべきは修正し、或は“地元のコンサスをうることなしに着工してはならない”というような意見又は建議を附するという方法をとるしかないと思っている。」

「しかし受け入れ体制は地元側の反対とか賛成とかの声のおこる原因の1つが国の姿勢にもあるということからいって、空港の建設運営の主体、方法が重要な問題となる。地元側のコンセンサスがえられる形で空港を考えようとする私と、初めから反対（空港粉碎学生連盟の名称から判断して）の立場を

とる諸君とでは、問題を取りあげる視点に可成りの差があり、建設の主体、方法などは諸君には初めから視角にはいってこない問題であるが、地域にとっては極めて重要な問題で、その在り方如何で地元側は反対にも、賛成にもかわりうるともいえる。したがって私は、それが地元の受け入れ体制に大いに関連してくるとみなさなければならないと思っている。「国は空港建設公団をつくり飛行場づくりをやる方式（この場合は地元負担の問題や地元側の人材登用等が問題となる）しか頭になようだが、空港は飛行場と同意語ではない。⁹⁾ 関連施設を含めて空港コミュニティ、空港都市づくりの一環としての空港を考えなければならない。環境問題を含めて理想的な空港都市づくりをやるということになると、国に対して、多くの発想の転換を求めねばならない。総合的な都市づくりを可能とする空港関連都市整備開発機構的（広域行政を担当する府県を主体として）なものが需要で、それとの関連で空港建設公団が空港建設を行いうるようにすることが必要である。」

ここで述べられているところは、具体的に候補地がきまってから、地域のマスタープランづくりのなかに空港をどうはめこみ、そのもつ機能を地域社会にどう結びつけていくかという点から再検討されねばならない性質のものである。一般的に言って大型プロジェクトになればなるほど、国民経済的或は、広域的にはその必要性が認められても、地域社会、地域住民にとっては、必要の度合はそれほど大きくなく、また地域社会への寄与もそれほど大きくないばかりか、環境面でマイナス要因となるものがある。それを防ぐためには大型プロジェクト自体を、環境への適合ということだけでなく、新しい環境を創造していくという立場からプロジェクトを見直して、地域のマスタープランそのものをつくりかえると同時に、大型プロジェクトに関連する各組織や企業体は、地域社会の一員としての責務を果しうるようにすることが必要となる。そのためには、国の関係機関、地方自治体のほか民間をも含

9) J. V. Block 著、秋山、石神共訳「空港と環境」昭和47.3 日本空港コンサルタント株式会社発行 24—25頁参照。

めて、関連諸施設、関連諸事業が有機的に結びついて機能しながら、空港都市の建設発展をはかりうるようにしなければならないし、それらの機関や企業体を運営し、或はそこに働く人々はその運営ができる限り地域社会に深く根をおろして行われうるようにしなければならない。¹⁰⁾ 空港の導入の仕方、運営の仕方が地域社会の命運を大きく左右することになるであろう。

10) 拙稿「企業行動と地域開発」桃山学院大学「産業貿易研究所報」第9号(1974.3) 5頁以下参照。